

DIRITTO
E
GIURISPRUDENZA
AGRARIA,
ALIMENTARE
E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **7/8**

LUGLIO-AGOSTO 2011 - ANNO XX

Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003

(conv. in legge 27/02/2004, n. 46) art. 1, comma 1, DCB Roma

ISSN 1828-4698

EDIZIONI

TELLUS

PARTE I - DOTTRINA

La relazione paesaggistica semplificata: il quadro normativo (*)

di NICOLETTA FERRUCCI

Il quadro normativo di riferimento del procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, evidenzia con immediatezza una situazione di preoccupante precarietà. È una considerazione che purtroppo segna come infelice *leit motiv* ogni tappa di quel disorganico e caotico proliferare di norme che dal 2004 tenta di dare una veste giuridica alla tutela del paesaggio, ma che si rivela in realtà come una sorta di tela di Penelope dove la ragione dell'intervento del legislatore spesso è solo quella di disfare ciò che è stato faticosamente costruito dal legislatore precedente.

La transitorietà e la contraddittorietà che connota questa concitata stratificazione di norme e la frequente ambiguità ed il costante tecnicismo della loro formulazione, non solo contraddice il più generale principio della certezza del diritto che dovrebbe informare l'azione del nostro legislatore, ma in un settore come quello della tutela del paesaggio dove la delicatezza degli interessi in gioco invocherebbe viceversa una disciplina chiara e stabile, disorienta coloro che sono chiamati ad applicare quelle disposizioni, oltre ad aprire il varco a potenziali abusi.

Ed è singolare circostanza che fino ad oggi il compito di chiarire il significato ambiguo di alcune delle più importanti tessere di questo complesso mosaico normativo sia stato assunto dal Ministero per i beni e le attività culturali attraverso l'adozione dello strumento della circolare.

Dal primo gennaio 2010, dopo una reiterata serie di rinnvi, è operativa la nuova disciplina dell'autorizzazione paesaggistica disegnata dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, che rivisita il dettato originario dell'art. 146 del Codice Urbani alla luce del principio della riviviscenza della sovranità dello Stato nella tutela paesaggistica, ripetutamente affermata con forza dalla stessa Corte costituzionale.

Il Codice Urbani, all'art. 146, comma 9, ha aperto il varco alla possibilità di introdurre in via regolamentare, procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in relazione ad interventi di lieve entità, in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti, in sintonia con i principi che, alla luce della l. 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, devono guidare ogni procedimento amministrativo. In attuazione di questa disposizione, è stato approvato, il 9 luglio 2010, il decreto del Presidente della Repubblica n. 139, contenente il «Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'art. 146, comma 9, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni», pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 199, del 26 agosto 2010, ed entrato in vigore il 10 settembre 2010.

Ai sensi dell'art. 4 del decreto, le disposizioni contenute

nel regolamento sono immediatamente applicabili nelle Regioni a statuto ordinario, mentre per le Regioni a statuto speciale valgono come criteri, peraltro vincolanti, per la formulazione della disciplina del procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata, che queste ultime sono chiamate ad adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento medesimo.

L'ambito di operatività dei due regimi autorizzatori, quello ordinario e quello semplificato, è limitato dalla previsione di una serie di ipotesi, espressamente e tassativamente indicate dal Codice, in cui gli interventi sui beni paesaggistici non richiedono la preventiva attivazione del procedimento di rilascio dell'autorizzazione. L'art. 149 del Codice conferma infatti la tradizionale esenzione dalla preventiva autorizzazione della trilogia di gruppi di attività già liberalizzate dalla legge Galasso.

La stessa norma poi legittima il piano paesaggistico redatto a quattro mani dalla Regione e dal Ministero per i beni e le attività culturali, ad individuare aree soggette a tutela ex art. 142, cioè le aree corrispondenti alle categorie elencate dalla legge Galasso, nelle quali la realizzazione degli interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale.

Il piano paesaggistico, infine, alla luce di quest'ultima disposizione, può individuare aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio di alcuna autorizzazione.

L'operatività delle esenzioni dal regime autorizzatorio ordinario contemplate dal piano paesaggistico non è peraltro immediata come quella delle esenzioni *ex lege*, ma è condizionata, ai sensi dell'art. 143, comma 5, alla approvazione ex art. 146, degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale dei Comuni, Province, ed enti gestori delle aree protette conformati o adeguati al piano paesaggistico.

La prolifica, anzi alluvionale stagione degli interventi normativi in materia di autorizzazione paesaggistica non appare affatto chiusa, ma rivela ancora qualche importante spiraglio di apertura all'introduzione di successive modifiche e integrazioni della disciplina vigente.

Lo stesso decreto del 2010 legittima, infatti, il Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle infrastrutture, e dei trasporti, previa intesa con la conferenza unificata, ad apportare all'elenco degli interventi soggetti alla procedura semplificata, spe-

(*) Lo scritto riproduce il testo della relazione tenuta dall'Autrice al Convegno «Le trasformazioni del paesaggio. L'autorizzazione paesaggistica

semplificata», organizzato dall'Ordine degli architetti pianificatori, paesaggisti e conservatori di Lucca, il 23 marzo 2011.

cificazioni e rettifiche (il legislatore utilizza il termine assai inusuale «rettificazioni») fondate su conoscenze, esigenze e motivazioni di natura tecnica.

Nei lavori preparatori che hanno preceduto l'emanazione del decreto si invoca, infine, la necessità di introdurre, in via legislativa, modifiche al regime autorizzatorio, mirate, da un lato, a razionalizzare la relativa disciplina in relazione agli interventi non di lieve entità e, dall'altro, a chiarire il significato dei termini usati dal legislatore per indicare le attività esenti dalla soggezione all'obbligo della preventiva autorizzazione paesaggistica.

Da questo labirintico sistema di norme attualmente in vigore e *in progress*, si prospetta dunque un singolare intreccio di regimi autorizzatori, sui quali si modellano schemi diversificati di redazione della relazione paesaggistica.

Il regime ordinario dell'autorizzazione paesaggistica, in vigore, lo ripeto, dal 1° gennaio 2010, si snoda attraverso una fuga di tappe scandita da una tempistica tutt'altro che celere, che a loro volta aprono alternative procedurali che complicano ulteriormente il quadro di riferimento oltre ad introdurre un allungamento dei tempi decisionali.

A fronte di questo complesso e indubbiamente lungo *iter* burocratico, assai più snello si prospetta il procedimen-

to semplificato di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica contemplato dal decreto del 2010: in realtà, ad una attenta lettura delle disposizioni che lo disciplinano, anch'esso si rivela non immune da vizi di attecnicismo che possono inficiare l'esito positivo della sua concreta operatività.

Nel testo dei lavori preparatori, il decreto viene presentato come la risposta normativa alla necessità pressante di arginare il flusso di istanze di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica che per la maggior parte attengono ad interventi c.d. minori, e, conseguentemente, di superare la situazione di congestione che attualmente affligge gli uffici degli enti locali preposti al rilascio dell'autorizzazione e, a cascata, le soprintendenze, chiamate, alla luce del nuovo regime ordinario dell'autorizzazione paesaggistica, a svolgere funzioni di codecisione, cioè a rendere un parere su tutte le domande di autorizzazione.

L'ambito di operatività della autorizzazione paesaggistica semplificata è circoscritta agli interventi c.d. di lieve entità, tassativamente elencati nell'allegato 1 del regolamento, che si possono raggruppare in interventi inerenti l'attività agro-silvo-pastorale o ad essa funzionali (1); interventi di rilevanza ambientale (2); interventi relativi alla installazione di impianti (3); interventi che riguardano l'attività edilizia (4); interventi che attengono alla via-

(1) Tombinamento parziale di corsi d'acqua per tratti fino a 4 m ed esclusivamente per dare accesso ad abitazioni esistenti e/o a fondi agricoli interclusi, nonché la riapertura di tratti tombinati di corsi d'acqua; taglio selettivo di vegetazione ripariale presente sulle sponde o sulle isole fluviali; riduzione di superfici boscate in aree di pertinenza di immobili esistenti, per superfici non superiori a 100 mq, preventivamente assentita dalle amministrazioni competenti; ripristino di prati stabili, prati pascolo, coltivazioni agrarie tipiche, mediante riduzione di aree boscate di recente formazione per superfici non superiori a 5000 mq, preventivamente assentiti dalle amministrazioni competenti; taglio di alberi isolati o in gruppi, ove ricompresi nelle aree di cui all'art. 136, comma 1, lett. c) e d) del Codice, preventivamente assentito dalle amministrazioni competenti; manufatti realizzati in legno per ricovero attrezzi agricoli, con superficie non superiore a 10 mq.

(2) Interventi di ripascimento localizzato di tratti di arenile in erosione, manutenzione di dune artificiali in funzione antierosiva; ripristino di opere di difesa esistenti sulla costa; ripristino e adeguamento funzionale di manufatti di difesa dalle acque delle sponde dei corsi d'acqua e dei laghi.

(3) Interventi di allaccio alle infrastrutture a rete, ove comportanti la realizzazione di opere in soprasuolo; linee elettriche e telefoniche su palo a servizio di singole utenze di altezza non superiore, rispettivamente, a metri 10 e a metri 6,30; adeguamento di cabine elettriche o del gas, ovvero sostituzione delle medesime con altre di tipologia e dimensioni analoghe; interventi sistemati di arredo urbano comportanti l'installazione di manufatti e componenti, compresi gli impianti di pubblica illuminazione; installazione di impianti tecnologici esterni per uso domestico autonomo, quali condizionatori e impianti di climatizzazione dotati di unità esterna, caldaie, parabole, antenne [la presente voce non si applica agli immobili soggetti a tutela ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. a), b) e c) del Codice]; parabole satellitari condominiali e impianti di condizionamento esterni centralizzati, nonché impianti per l'accesso alle reti di comunicazione elettronica di piccole dimensioni con superficie non superiore ad 1 mq o volume non superiore ad 1 mc [la presente voce non si applica agli immobili soggetti a tutela ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. a), b) e c) del Codice]; installazione di impianti di radiocomunicazioni elettroniche mobili, di cui all'art. 87 del d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, che comportino la realizzazione di supporti di antenne non superiori a 6 metri se collocati su edifici esistenti, e/o la realizzazione di sopralzi di infrastrutture esistenti come pali o tralicci, non superiori a 6 metri, e/o la realizzazione di apparati di telecomunicazioni a servizio delle antenne, costituenti volumi tecnici, tali comunque da non superare l'altezza di metri 3 se collocati su edifici esistenti e di metri 4 se posati direttamente a terra; installazione in soprasuolo di serbatoi di GPL di dimensione non superiore a 13 mc, e opere di recinzione e sistemazione correlate; impianti tecnici esterni al servizio di edifici esistenti a destinazione produttiva, quali sistemi per la canalizzazione dei fluidi mediante tubazioni esterne, lo stoccaggio dei prodotti e canne fumarie; posa in opera di manufatti completamente interrati (serbatoi, cisterne etc.), che comportino la modifica della morfologia del terreno, comprese opere di recinzione o sistemazione correlate; pannelli solari, termici e fotovoltaici fino ad una superficie di 25 mq [la presente voce non si applica nelle zone territoriali omogenee «A» di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968, e ad esse assimilabili, e nelle aree vincolate ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. b) e c) del

Codice], ferme restando le diverse e più favorevoli previsioni del d.lgs. 30 maggio 2008, n. 115, recante «Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE», e dell'art. 1, comma 289, della l. 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)»; nuovi pozzi, opere di presa e prelievo da falda per uso domestico, preventivamente assentiti dalle Amministrazioni competenti, comportanti la realizzazione di manufatti in soprasuolo.

(4) Incremento di volume non superiore al 10 per cento della volumetria della costruzione originaria e comunque non superiore a 100 mc [la presente voce non si applica nelle zone territoriali omogenee «A» di cui all'art. 2 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, e ad esse assimilabili e agli immobili soggetti a tutela ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. a), b) e c), del Codice]. Ogni successivo incremento sullo stesso immobile è sottoposto a procedura autorizzatoria ordinaria; interventi di demolizione e ricostruzione con il rispetto di volumetria e sagoma preesistenti [la presente voce non si applica agli immobili soggetti a tutela ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. a), b) e c) del Codice]; interventi di demolizione senza ricostruzione o demolizione di superfetazioni [la presente voce non si applica agli immobili soggetti a tutela ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. a), b) e c) del Codice]; interventi sui prospetti degli edifici esistenti, quali: aperture di porte e finestre o modifica delle aperture esistenti per dimensione e posizione; interventi sulle finiture esterne, con rifacimento di intonaci, tinteggiature o rivestimenti esterni, modificativi di quelli preesistenti; realizzazione o modifica di balconi o terrazze; inserimento o modifica di cornicioni, ringhiere, parapetti; chiusura di terrazze o di balconi già chiusi su tre lati mediante installazione di infissi; realizzazione, modifica o sostituzione di scale esterne [la presente voce non si applica agli immobili soggetti a tutela ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. a), b) e c) del Codice]; interventi sulle coperture degli edifici esistenti, quali: rifacimento del manto del tetto e delle lattonerie con materiale diverso; modifiche indispensabili per l'installazione di impianti tecnologici; modifiche alla inclinazione o alla configurazione delle falde; realizzazione di lastre solari o terrazze a tasca di piccole dimensioni; inserimento di canne fumarie o comignoli; realizzazione o modifica di finestre a tetto e lucernari; realizzazione di abbaini o elementi consimili [la presente voce non si applica agli immobili soggetti a tutela ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. a), b) e c) del Codice]; modifiche che si rendono necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica ovvero per il contenimento dei consumi energetici degli edifici; realizzazione o modifica di autorimesse pertinenziali, collocate fuori terra ovvero parzialmente o totalmente interrate, con volume non superiore a 50 mc, compresi percorsi di accesso ed eventuali rampe. Ogni successivo intervento di realizzazione o modifica di autorimesse pertinenziale allo stesso immobile è sottoposto a procedura autorizzatoria ordinaria; realizzazione di tettoie, porticati, chioschi da giardino e manufatti consimili aperti su più lati, aventi una superficie non superiore a 30 mq; realizzazione di manufatti accessori o volumi tecnici di piccole dimensioni (volume non superiore a 10 mc); interventi necessari al superamento delle barriere architettoniche, anche comportanti modifica dei prospetti o delle pertinenze esterne degli edifici, ovvero realizzazione o modifica di volumi tecnici. Sono fatte salve le procedure semplificate ai

bilità (5); e altre categorie di interventi che comprendono: la posa in opera di cartelli e altri mezzi pubblicitari non temporanei di cui all'art. 153, comma 1, del Codice, di dimensioni inferiori a 18 mq, ivi comprese le insegne per le attività commerciali o pubblici esercizi su immobili diversi da quelli soggetti a tutela ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. *a*), *b*) e *c*) del Codice; la collocazione di tende da sole sulle facciate degli edifici per locali destinati ad attività commerciali e pubblici esercizi; l'occupazione temporanea di suolo privato, pubblico, o di uso pubblico, con strutture mobili, chioschi e simili, per un periodo superiore a 120 giorni; le strutture stagionali non permanenti collegate ad attività turistiche, sportive o del tempo libero, da considerare come attrezzature amovibili.

La semplificazione del procedimento si realizza sotto un triplice aspetto: come semplificazione documentale, come velocizzazione della tempistica che scandisce le sue fasi e come semplificazione procedurale.

In ordine alla semplificazione documentale, l'art. 2 del decreto prevede che l'istanza presentata ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica sia corredata unicamente da una relazione paesaggistica semplificata, redatta da un professionista abilitato, secondo il modello di scheda tipo per la presentazione della richiesta di autorizzazione paesaggistica per le opere il cui impatto paesaggistico è valutato mediante una documentazione semplificata, allegato al d.p.c.m. 12 dicembre 2005, o quello, ulteriormente semplificato, eventualmente adottato dalle Regioni, sulla base di specifiche convenzioni con il Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi del medesimo decreto.

Ad eccezione dunque delle disposizioni relative al modello di relazione paesaggistica semplificata, non trovano applicazione a questa procedura le altre indicazioni contenute nel d.p.c.m. 12 dicembre 2005, relative alla documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti, alla quale è invece necessario che il professionista faccia riferimento allorquando presenta un'istanza di rilascio della autorizzazione paesaggistica relativa ad opere ed interventi che non rientrano nell'elenco allegato al nuovo decreto, soggette quindi al regime autorizzatorio ordinario.

Ai sensi del decreto la relazione paesaggistica semplificata deve obbligatoriamente contenere una serie di elementi che comprendono: l'indicazione delle fonti normative o provvedimenti della disciplina paesaggistica; la descrizione dello stato attuale dell'area interessata dall'intervento, l'attestazione della conformità del progetto alle specifiche prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici, se esistenti, o la documentazione della compatibilità con i valori paesaggistici, e, infine, la descrizione delle eventuali misure di inserimento paesaggistico previste.

Il vantaggio di indicazioni che la relazione paesaggistica semplificata deve offrire al vaglio della amministrazione e della soprintendenza sono assolutamente speculari agli elementi di riferimento sui quali deve poggiarsi la valutazione della compatibilità paesaggistica dell'intervento proposto, che queste ultime saranno chiamate ad operare.

Nella relazione paesaggistica, il progettista deve inoltre attestare la conformità del progetto alla disciplina urbanisti-

ca ed edilizia: nell'ipotesi in cui l'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica non coincida con quella competente in materia urbanistica ed edilizia, tale obbligo si declina nel vincolo di presentare unitamente all'istanza, l'attestazione di conformità dell'intervento alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie rilasciata dal Comune territorialmente competente.

Siamo indubbiamente in presenza di un ulteriore esempio della variegata gamma di elementi di novità introdotti dal decreto che, a sua volta, è intrinsecamente collegato ad un altro profilo innovativo che, come vedremo, connota il regime autorizzatorio semplificato, cioè l'inserimento, tra gli atti di *screening* preventivo che l'amministrazione è chiamata ad operare, della conformità dell'intervento progettato alla disciplina urbanistica ed edilizia, ove sia in possesso della competenza ad esprimere tale giudizio.

Non rappresenta invece una novità rispetto al regime ordinario, la tendenza del decreto a privilegiare, ove realizzabile, la presentazione dell'istanza e la trasmissione dei documenti a corredo, in via telematica.

Sotto il profilo della tempistica, indubbia si rivela la velocizzazione della scansione temporale delle fasi procedurali introdotta dal decreto: l'art. 3, comma 1, infatti, impone che il procedimento autorizzatorio semplificato si concluda con un provvedimento espresso entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della domanda da parte della pubblica amministrazione, anziché nei centocinque o centoventi che connotano il procedimento relativo all'autorizzazione ordinaria.

La fase istruttoria di competenza dell'amministrazione deve a sua volta chiudersi entro trenta giorni dal ricevimento della domanda, corredata della documentazione prescritta, ed entro questo termine l'amministrazione deve adottare, quando ne ricorrano i presupposti, il provvedimento negativo di conclusione del procedimento.

Il carattere perentorio e vincolante dei termini fissati dal decreto, è ulteriormente rafforzato dalla previsione relativa alla applicazione degli artt. 2, comma 8, e 2 *bis* della l. 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, in materia di conclusione del procedimento, all'ipotesi in cui l'interessato non abbia ricevuto, entro detti termini, dalla soprintendenza o dalla amministrazione, alcuna comunicazione circa la determinazione conclusiva sull'istanza presentata. Contro il silenzio della amministrazione o della soprintendenza, l'interessato è dunque legittimato a proporre ricorso al giudice amministrativo, anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente, fintanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo, e può riproporre l'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti. Inoltre l'amministrazione o la soprintendenza inadempiente sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, il cui diritto si prescrive in cinque anni.

La struttura e la dinamica che connotano la costruzione delle diverse fasi della procedura relativa al rilascio della autorizzazione paesaggistica semplificata si rivela, nella lettura del testo del decreto, corredata da un *imprinting* di

sensi delle leggi speciali di settore [la presente voce non si applica agli immobili soggetti a tutela ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. *a*), *b*) e *c*) del Codice]; realizzazione o modifica di cancelli, recinzioni, o muri di contenimento del terreno [la presente voce non si applica agli immobili soggetti a tutela ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. *a*), *b*) e *c*) del Codice]; interventi di modifica di muri di cinta esistenti senza incrementi di altezza; interventi sistematici nelle aree di pertinenza di edifici esistenti, quali: pavimentazioni, accessi pedonali e carrabili di larghezza non superiore a 4 m, modellazioni del suolo, rampe o arredi fissi [la presente voce

non si applica agli immobili soggetti a tutela ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. *a*), *b*) e *c*) del Codice]; realizzazione di monumenti ed edicole funerarie all'interno delle zone cimiteriali.

(5) Interventi puntuali di adeguamento della viabilità esistente, quali: adeguamento di rotatorie, riconfigurazione di incroci stradali, realizzazione di banchine e marciapiedi, manufatti necessari per la sicurezza della circolazione, nonché quelli relativi alla realizzazione di parcheggi a raso a condizione che assicurino la permeabilità del suolo, sistemazione e arredo di aree verdi.

spiccata semplificazione, in aderenza ai principi generali che devono guidare l'attività amministrativa.

L'art. 4 del decreto prevede, infatti, ad opera della pubblica amministrazione, un primo *screening* del progetto presentato mirato a verificare se quest'ultimo rientri nella gamma di interventi esonerati dall'obbligo della preventiva autorizzazione alla luce dell'art. 149 dello stesso Codice, oppure se sia soggetto al regime ordinario di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica disegnato dall'art. 146 del Codice Urbani.

L'esito positivo di tale verifica comporta, nel primo caso, la comunicazione al richiedente che l'intervento si colloca tra quelli non soggetti ad autorizzazione; nel secondo caso, la richiesta da parte della amministrazione all'interessato delle integrazioni necessarie ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica ordinaria.

Nell'ipotesi invece in cui da questa preventiva indagine risulti che l'intervento proposto è assoggettato ad autorizzazione paesaggistica semplificata, l'amministrazione è tenuta a comunicare all'interessato l'avvio dell'inizio del procedimento, ed è legittimata a richiedere, contestualmente, ove occorrono, in un'unica volta, i documenti e i chiarimenti indispensabili, che l'interessato è obbligato a presentare o inviare in via telematica entro il termine di quindici giorni dal ricevimento della richiesta.

L'inerzia dell'interessato legittima l'amministrazione a concludere comunque il procedimento.

L'attivazione di questa fase eventuale di integrazione documentale determina la sospensione dei termini del procedimento amministrativo protratta fino alla ricezione della documentazione integrativa richiesta.

Come già sopra accennato, in attuazione del principio di economicità dell'azione amministrativa, il decreto prevede che l'amministrazione, prima di esaminare la compatibilità paesaggistica dell'intervento, accerti la conformità dell'intervento progettato alla disciplina urbanistica ed edilizia, provvedendo a ciò direttamente, ove ne abbia la competenza, o, nel caso in cui non sia competente, attraverso la verifica dell'attestazione di conformità urbanistica rilasciata dal Comune nel cui territorio è localizzato l'intervento, o dell'asseverazione prescritta in caso di intervento sottoposto a denuncia di inizio attività, già presente all'atto della domanda.

Questa scelta operata dal legislatore si rivela indubbiamente in sintonia con il principio di economicità che, ai sensi della normativa vigente, deve informare, in via generale, l'azione della pubblica amministrazione, e trova la sua *ratio*, alla luce dei lavori preparatori che hanno preceduto l'emanazione del decreto, nella considerazione della inutilità dell'avvio dell'istruttoria a fini paesaggistici a fronte di un intervento che non è comunque conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia.

L'esito della preventiva verifica di conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia incide sul successivo dipanarsi del procedimento: infatti, se l'amministrazione accerta che l'intervento progettato non è conforme a tale disciplina, dichiara che non vi è luogo a procedere sulla domanda di autorizzazione paesaggistica e ne dà comunicazione immediata all'interessato. Viceversa, in caso di esito positivo del controllo della conformità urbanistica ed edilizia dell'intervento, l'amministrazione procede all'accertamento della relativa compatibilità paesaggistica.

Le esigenze di velocizzazione e di semplificazione giustificano l'opzione seguita dal decreto di escludere espressamente il coinvolgimento delle commissioni locali per il paesaggio nella valutazione della compatibilità paesaggistica, facendo peraltro salvo quanto diversamente disposto dalla legislazione regionale, con l'avvertenza che l'eventuale attivazione della richiesta del parere della commissione

locale per il paesaggio non può pregiudicare il rispetto del termine dei sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza, fissato per la conclusione del procedimento.

L'attività di accertamento della compatibilità paesaggistica che l'amministrazione è chiamata a svolgere, è collocata dal legislatore entro i binari di un'analisi condotta alla luce di criteri prefissati, che il decreto diversifica in funzione della tipologia del vincolo che grava sul bene oggetto dell'intervento progettato. L'amministrazione dovrà, dunque, verificare, a seconda dei casi, la conformità dell'intervento proposto alle specifiche prescrizioni d'uso contenute nel piano paesaggistico, che ha valore prescrittivo oltre che ricognitivo e propositivo; o la coerenza dello stesso con le prescrizioni d'uso indicate nella dichiarazione di pubblico interesse o nel provvedimento di integrazione del vincolo. In assenza di tali prescrizioni, l'amministrazione dovrà valutare la compatibilità dell'intervento con i valori paesaggistici presenti nel contesto di riferimento.

L'indicazione dei criteri che devono guidare la scelta della pubblica amministrazione conferma il ruolo decisamente determinante che la relazione paesaggistica riveste anche nell'ambito del procedimento semplificato, come strumento in grado di fornire alla amministrazione, e, poi, come vedremo alla soprintendenza, gli elementi indispensabili alla formulazione del giudizio di compatibilità paesaggistica.

L'esito dell'accertamento condotto dalla amministrazione induce conseguenze diverse in ordine alla successiva evoluzione del procedimento, anche in relazione al ruolo che nell'ambito di quest'ultimo è riservato alla soprintendenza, a seconda che sia positivo o negativo.

Infatti, se la valutazione della conformità paesaggistica dell'intervento è negativa, l'amministrazione competente, senza coinvolgere nel procedimento la soprintendenza competente per territorio, attiva il *sub*-procedimento di cui all'art. 10 *bis* della l. 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni: sospende dunque il procedimento principale; comunica all'interessato il preavviso di accertamento negativo, e, contestualmente, assegna a quest'ultimo il termine di dieci giorni a decorrere dal ricevimento della comunicazione, per presentare eventuali osservazioni.

Nell'ipotesi in cui l'esame delle osservazioni induca la pubblica amministrazione a confermare il suo giudizio negativo sull'accoglimento dell'istanza dell'interessato, essa è tenuta ad emanare, entro i successivi dieci giorni, un provvedimento motivato di rigetto della domanda che deve essere immediatamente comunicato all'interessato.

La chiusura in termini negativi del procedimento di valutazione di compatibilità paesaggistica condotta dalla amministrazione, può, alla luce del decreto, aprire il varco all'intervento della soprintendenza. Il decreto, infatti, riconosce al destinatario del provvedimento di rigetto dell'istanza, il diritto di chiedere al soprintendente di pronunciarsi sulla domanda di autorizzazione paesaggistica semplificata, da esercitare nei termini e nelle forme prescritte.

L'interessato deve presentare al soprintendente tale richiesta, corredata dalla documentazione, entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione del provvedimento di rigetto da parte dell'amministrazione, ed è tenuto ad inviare contestualmente copia della sua istanza alla amministrazione che ha adottato il provvedimento negativo, la quale, a sua volta, può, entro dieci giorni dal ricevimento, inviare le proprie deduzioni al soprintendente. Si instaura così a fronte del giudizio del soprintendente una sorta di contraddittorio tra colui che ha presentato la richiesta di autorizzazione e l'amministrazione.

Al soprintendente il decreto apre un arco temporale di trenta giorni successivi al ricevimento dell'istanza per verificare la conformità dell'intervento progettato alle prescrizio-

ni d'uso del bene paesaggistico ovvero la sua compatibilità paesaggistica, e decidere in via definitiva, rilasciando o negando l'autorizzazione. Il soprintendente è tenuto ad inviare copia del provvedimento che ha adottato all'amministrazione che si è pronunciata in senso negativo.

Nell'ipotesi in cui l'amministrazione chiuda l'esame dell'istanza e della documentazione, con una valutazione positiva della conformità dell'intervento alle prescrizioni dei vincoli ovvero della sua compatibilità paesaggistica, non può emanare direttamente il provvedimento di rilascio dell'autorizzazione, ma è tenuta a coinvolgere la soprintendenza. Il decreto, infatti, impone alla amministrazione l'obbligo di provvedere immediatamente, e comunque entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della domanda, a trasmettere alla soprintendenza, unitamente alla domanda ed alla documentazione in suo possesso, una motivata proposta di accoglimento della domanda stessa.

Se anche la valutazione del soprintendente è positiva questi esprime il suo parere vincolante favorevole, entro il termine di venticinque giorni dalla ricezione della domanda, della documentazione e della proposta, dandone immediata comunicazione, ove possibile in via telematica, all'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione. Quest'ultima è tenuta ad adottare il provvedimento conforme al parere vincolante favorevole della soprintendenza nei cinque giorni successivi al suo ricevimento e a darne immediata comunicazione al richiedente e alla soprintendenza stessa.

L'obbligo di motivazione del provvedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, che vige anche in questo caso in forza dei principi generali che informano il procedimento amministrativo, può essere assolto dalla amministrazione anche *per relationem*, cioè mediante rinvio ed allegazione del parere della soprintendenza.

Contestualmente alla autorizzazione paesaggistica, l'amministrazione, ove ne abbia competenza e qualora sia prescritto, rilascia anche il titolo legittimante le trasformazioni urbanistiche ed edilizie previste nel progetto.

In caso di valutazione negativa della proposta ricevuta dall'amministrazione, il soprintendente comunica all'interessato i motivi che ostano all'accoglimento della sua istanza, senza però che tale comunicazione sospenda i termini fissati dal decreto per la formulazione della deliberazione della soprintendenza, venticinque giorni dal ricevimento della proposta favorevole da parte della amministrazione. Entro tale termine, infatti, la soprintendenza, se anche a fronte delle ulteriori osservazioni eventualmente presentate dall'interessato, conferma la sua valutazione negativa, è tenuta ad emanare il provvedimento di rigetto dell'istanza, completo della puntuale esposizione dei motivi che hanno giustificato la sua scelta, con specifica indicazione delle ragioni che hanno portato a non accogliere le ulteriori osservazioni dell'interessato. Del provvedimento di rigetto la soprintendenza deve dare immediata comunicazione all'interessato medesimo ed alla amministrazione.

L'esigenza di velocizzare la tempistica della procedura e semplificare le sue fasi, giustifica la scelta operata dal legi-

slatore di prevedere che l'inerzia della soprintendenza, che non si pronuncia entro il termine a lei prefissato, legittima l'amministrazione a rilasciare direttamente l'autorizzazione, senza indire la conferenza di servizi, la cui attivazione è viceversa prevista nell'ambito della procedura autorizzatoria ordinaria, dall'art. 146, comma 9, del Codice Urbani.

Alla stessa istanza di velocizzazione risponde la previsione relativa alla efficacia immediata dell'autorizzazione paesaggistica, cui dunque non si applica la moratoria dei trenta giorni prevista in relazione alla autorizzazione ordinaria: mentre è confermato anche per l'autorizzazione semplificata, il termine quinquennale di validità.

Il parere del soprintendente è obbligatorio ma non vincolante quando l'area interessata dall'intervento è assoggettata a specifiche prescrizioni d'uso del paesaggio, contenute nella dichiarazione di notevole interesse pubblico, nel piano paesaggistico, o negli atti di integrazione del vincolo adottati ai sensi dell'art. 141 *bis* del Codice.

In caso di parere obbligatorio e non vincolante del soprintendente, ai sensi del comma 10, il provvedimento di rigetto è adottato dall'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione. Ai sensi dell'art. 4, comma 8 del regolamento, in questa ipotesi, se la soprintendenza valuta negativamente la proposta ricevuta dall'amministrazione competente, il provvedimento di rigetto è adottato da quest'ultima.

Il significato di tale disposizione appare oscuro e rivela una evidente contraddittorietà. Infatti, l'obbligo per l'amministrazione di rigettare l'istanza in presenza di una valutazione negativa della soprintendenza, contraddice il carattere non vincolante del parere espresso dalla soprintendenza, dal momento che l'intervento di quest'ultima si attiva, nel corso del procedimento, solo nell'ipotesi in cui l'amministrazione abbia valutato positivamente l'istanza dell'interessato. In altri termini, l'amministrazione che in base alla sua valutazione dell'intervento progettato avrebbe accolto positivamente l'istanza di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica semplificata, è tenuta invece a respingerla in presenza di un parere negativo espresso dalla soprintendenza. Quel parere sembra dunque chiaramente rivestire carattere vincolante, diversamente dalla qualificazione che ne dà il regolamento di parere obbligatorio e non vincolante.

La velocizzazione della tempistica relativa al procedimento giustifica le indicazioni inerenti l'adozione di iniziative di razionalizzazione dell'organizzazione del personale sia nell'ambito delle soprintendenze, sia in quello delle amministrazioni competenti. In questa direzione, l'art. 5 del regolamento impone presso ciascuna soprintendenza l'individuazione di uno o più funzionari responsabili dei procedimenti in materia: al contempo si sollecitano le Regioni a promuovere, con autonomi atti normativi o di indirizzo, le opportune iniziative organizzate da adottarsi dalle amministrazioni competenti al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche. Il regolamento precisa peraltro che tale riorganizzazione deve attuarsi senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e, dunque, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. □